

## 9º Congresso Latinoamericano de Ciencia Política

Montevideo, Uruguay

26, 27 y 28 de julio de 2017

**Panel:** "Diseminación regional de las políticas de agricultura familiar y seguridad alimentaria de Brasil en América Latina"

**Área temática 17:** Política Internacional, Relaciones Internacionales, Política Exterior e Integración Regional Código del Trabajo

**Título del Trabajo:** A hibridação das modalidades de difusão regional de políticas públicas de desenvolvimento territorial rural em El Salvador e na Argentina<sup>1</sup>

**Código del trabajo:** 7758839

### **Autores:**

**Mireya Valencia Perafán.** Professora da Universidade de Brasília (Brasil), doutora em ciências sociais com ênfase em estudos comparados das Américas pela mesma universidade, mestre em desenvolvimento rural pela Pontifícia Universidade Javeriana (Colômbia). e-mail: mireya@unb.br.

**Eric Sabourin.** Pesquisador em sociologia rural do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad). Hoje é pesquisador associado e professor visitante no Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB desde setembro de 2012 e professor visitante associado no MADER da FUP UnB. Coordena a Rede "Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina" Rede PP-AL.

### **Resumo:**

A política de desenvolvimento rural com enfoque territorial foi implementada no Brasil em 2003 pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário. A novidade do enfoque e o avanço no que diz respeito à conformação de instancias de participação com uma diversa representatividade de segmentos da agricultura familiar e o poder público e sua adaptação ao que se chamou o Programa Territórios da Cidadania, converteu esta política numa referência em América Latina. O estudo que respalda o presente trabalho partiu da hipótese que a política de desenvolvimento territorial apresenta uma hibridação de diversas modalidades de disseminação o que pode ser constatado no caso Argentino, mas com uma influência difusa da experiência brasileira. Do outro lado, o caso salvadorenho, apresentasse como um típico modelo de transferência de política pública desde o Brasil no marco de cooperação Sul-Sul. A discussão que se coloca, além dos modelos de disseminação, é a importância dos fatores que, igualmente interligados, influenciam a presença de uma ou várias modalidades de disseminação e seu efeito na continuidade ou não da referida política pública.

**Palavras Chave:** Disseminação de políticas públicas; Desenvolvimento Territorial; El Salvador; Argentina; Brasil

---

<sup>1</sup> A participação de Mireya Valencia no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política foi financiada pela **Fundação de apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAP -DF** (Edital nº 1 de 2017).

## Introdução

No marco de um projeto de maior envergadura<sup>2</sup>, este trabalho tem o objetivo de apresentar os resultados da pesquisa sobre as modalidades de difusão na Argentina e “El Salvador” do “modelo” brasileiro da política pública para o desenvolvimento dos territórios rurais. Examina-se, em particular, a conjunção e os processos de hibridação entre três modalidades de disseminação e internacionalização de políticas já referenciadas na literatura: a) a transferência bilateral de política ou policy-transfers (Evans, 2009); b) a circulação transnacional de políticas e o papel das organizações internacionais e agências de cooperação (Rosenau, 1997; Risse-Kappen, 1995 ); e, c) a regionalização e a integração regional em particular por conta dos movimentos sociais também chamada de regionalização bottom up ou “por abaixo”. (Dabène 2009, Pasquier 2002). Partiu-se da hipótese que os processos de difusão da política brasileira nos países receptores apresentam todos uma hibridação das modalidades por meio de mediadores multiposicionados ou transitando entre as instituições de cooperação. O anterior foi possível comprová-lo para o caso Argentino, mas com uma influência difusa da experiência brasileira. Do outro lado, o caso salvadorenho, apresentasse como um típico modelo de transferência de política pública desde o Brasil no marco de cooperação Sul-Sul. A discussão que se coloca, além dos modelos de disseminação, é a importância dos fatores que, igualmente interligados, influenciam a presença de uma ou várias modalidades de disseminação e seu efeito na continuidade ou não da referida política pública.

Para chegar a estes resultados foi feito uma revisão bibliográfica sobre a própria política pública para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil, análises documentais da implementação deste enfoque de desenvolvimento na Argentina e El Salvador e uma série de entrevistas nos dois países com atores-chaves dos governos nacionais, regionais e beneficiários localizados nos territórios rurais.

A continuação descreve-se brevemente o enfoque territorial para o desenvolvimento rural, para depois indicar algumas das características da política que adota tal enfoque.

---

<sup>2</sup> Este artigo é o resultado de uma pesquisa realizada no marco de um projeto de maior abrangência cujo nome é “Disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para agricultura familiar na América Latina – TransBrasil”, conduzido por uma equipe interinstitucional (UNB-CDS/CEPPAC/FAV/FUP-MADER, UFRGS-PGDR, USP-EACH), e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Na quarta seção se faz uma síntese dos resultados da pesquisa, para terminar com algumas considerações finais.

## **A abordagem territorial para o desenvolvimento rural**

Ao se falar da abordagem territorial para o desenvolvimento e os fatores que influenciaram sua emergência identificam-se na literatura dois pontos centrais. De um lado, está a proliferação de estudos sobre os novos fenômenos de organização industrial que partem da Terceira Itália e a estreita relação do sucesso dessas formas com características como a cooperação entre empresas, o enraizamento territorial dessas últimas e o processo histórico de construção desses tipos de organização. O anterior, enriquecido, à sua vez, com outras análises e propostas teóricas como são a acumulação flexível, distritos industriais, *clusters*, ambiente inovador e efeitos de proximidade. O segundo ponto foca-se na crise do Estado, as mudanças nas instituições regulatórias e na passagem dos regímenes políticos de ordem nacional à governança em distintas escalas territoriais (ABRAMOVAY, 2001; VEIGA 2002; SABOURIN, 2002; MONCAYO, 2005; SCHNEIDER, 2004; SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004; SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004; FAVARETO 2007; BONNAL e MALUF, 2009).

Estes fatores correspondem a um marco de análise mais amplo que explica as transformações estruturais do capitalismo e suas conseqüentes reestruturações econômicas, políticas e institucionais. Tais transformações trazem ao debate questões relevantes sobre o rural e as ruralidades como são a reestruturação e diversidade das economias regionais, a relevância outorgada à dimensão de sustentabilidade ambiental e o fortalecimento da participação de uma ampla gama de atores trabalhando em agendas políticas que deslocam a discussão mais para o desenvolvimento e regulação dos espaços rurais e menos para o desenvolvimento da agricultura. (DELGADO, et al, 2013).

O desenvolvimento rural e as estratégias a ele vinculadas são igualmente questionados, não só pelas mudanças que os espaços rurais sofrem no marco das transformações das sociedades contemporâneas, mas pelas evidências alarmantes do número de pobres neles e a persistência das desigualdades regionais e intraregionais.

A ruralidade começava a ser compreendida como “um conceito de natureza territorial e não setorial” (Abramovay, 2002, p 10) e, neste contexto, o território coloca-se como uma unidade de referência que contribui ao afastamento dos limites estritamente setoriais e, nesse sentido, ajuda a compreender a pobreza desde uma perspectiva multidimensional e

não só ligada ao baixo crescimento da renda agropecuária (ABRAMOVAY, 2007). Se estes são atributos da noção de territórios dede-se entender que este não se pode definir pelos seus limites físicos e sim “pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social” (ABRAMOVAY, 2007, p.20).

Na mesma linha que Abramovay, Schneider (2004), entende por território o “espaço construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos” (p 99). Isto pressupõe que sob a perspectiva territorial do desenvolvimento o “tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deve ser o espaço de ação onde acontecem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais” (p 99). De outro lado, o mesmo autor salienta que isto não reduz a abordagem territorial ao campo teórico e abstrato, pois esta abordagem também pressupõe que as soluções e propostas normativas aos problemas desse espaço constroem-se nele mesmo.

Em outro texto Schneider e Tartaruga (2004) precisam melhor a questão fazendo uma diferenciação entre território como conceito de análise e território como uma noção instrumental e prática. Segundo os autores citados, a abordagem territorial refere-se às formas de tratar os fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem num determinado espaço, sua produção e transformação. Para eles, estes espaços podem ser delimitados por diversos atributos como os físicos, sociais, políticos, ambientais ou outros.

Sobre este último aspecto, o normativo, segundo Delgado *et al* (2013) a abordagem territorial surge como processo de desenvolvimento e formulação de políticas públicas. O território, sob esta perspectiva, é considerado como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas (DELGADO e LEITE, 2010). Visando o desenvolvimento dos territórios rurais se estruturam ações para uma ação governamental descentralizada e estimula-se a criação de institucionalidades mais democráticas que avancem na articulação de atores sociais e políticas públicas (DELGADO, et al, 2013).

Em 2004, Schejtman e Berdegú, definem o desenvolvimento territorial rural como um processo de transformação produtiva e institucional, num espaço rural determinado. Sob esta perspectiva, são sete elementos que devem ser levados em conta para o desenvolvimento rural com enfoque territorial e oito critérios para sua implementação. Os sete elementos são: i) a competitividade como condição para a sobrevivência das unidades produtivas; ii) a inovação para elevar a produtividade do trabalho; iii) a competitividade como fenômeno sistêmico; iv) a demanda externa ao território como

motor das transformações produtivas; v) vínculos rurais –urbanos; vi) desenvolvimento institucional e vii) o território entendido não como um “espaço físico objetivamente existente” mas como uma “construção social, isto é, um conjunto de relações que dão origem e, à sua vez, expressam uma identidade e um sentido de propósitos compartilhados por múltiplos agentes públicos e privados” (p. 5).

Os oito critérios podem-se resumir em características como a multisetorialidade, a ruralidade, a diversidade de atores participando dos processos de desenvolvimento, a ação coletiva para a construção de uma visão de futuro, a heterogeneidade dos ativos territoriais, novas institucionalidades que contribuam na relação entre o Estado a sociedade civil e os mercados e a simultaneidade nos processos de transformação produtiva e institucional.

A discussão sobre o ênfase normativa da abordagem territorial apresentasse de forma recorrente (SCHNEIDER, 2004; FAVARETO, 2007; ABRAMOVAY, 2007; BERDEGUÉ et al, 2012) e conclui-se que a literatura sobre o assunto tem-se focado mais na dimensão *policy* que na *politics* (FAVARETO, 2007; ABRAMOVAY, 2007). Ou seja: coloca-se a ênfase mais nas “caixas de ferramentas” usadas para reproduzir atributos de territórios “bem sucedidos” em outros territórios e menos nos conflitos políticos e interesses contraditórios que estão na base dos mesmos.

## **O caso das políticas de desenvolvimento Territorial Rural (DTR)**

Proposto como um modelo alternativo para conduzir os processos de desenvolvimento dos espaços rurais, em 2003, cria-se ao interior do Ministério de Desenvolvimento Agrário -MDA o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT. As principais motivações para a criação do Programa foram *apoiar à agricultura familiar e os processos de reforma agrária; superar as condições de pobreza no meio rural; criar uma escala de planejamento que superasse os limites da escala municipal e diminuir as desigualdades regionais*. No percurso dos primeiros cinco anos de execução do Programa a SDT atendia 164 territórios rurais conformados por cerca de 2.500 municípios. As principais ações, além do apoio a projetos de infraestrutura para atividades produtivas da agricultura familiar, promoveram instancias de participação chamadas *colegiados territoriais* e a elaboração de um plano territorial de desenvolvimento.

A instituição destes espaços de participação, com uma forte presença de representantes dos movimentos sociais da agricultura familiar, constituiu-se numa das razões para propor o Pronat como base para desenhar, no fim de 2007, o *Programa Territórios da Cidadania* - PTC. Com este programa esperava-se responder à agenda social do governo nos espaços rurais focalizando nos territórios mais pobres e visando a articulação das ações do governo.

A experiência do governo brasileiro na implementação destes programas converte-se em referência para outros países. Para os casos da Argentina e Uruguai a hipótese levantada é que a difusão esteve influenciada pela circulação de ideias, sobre tudo por parte de representantes da academia e pelos movimentos sociais no marco da Rede Especializada em Agricultura Familiar (REAF). El Salvador foi estudado por ser o único caso de transferência direta do modelo de política de DTR pelo governo brasileiro, mas, o relevante desta experiência, como será descrito a seguir, está nos elementos contextuais que explicam a demanda e acolhida do governo de El Salvador, como também o que levou a seu declínio e extinção.

### ***El Salvador***

São dois os aspectos do contexto salvadorenho que favorecem a difusão do PTC. O primeiro é a relação histórica do *Partido dos Trabalhadores* do Brasil com o partido *Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional* – FMLN e, a segunda é a chegada a El Salvador de um governo de esquerda depois de vinte anos de governos de direita. Em 2009 este governo, representado por Mauricio Funes Cartagena e respaldado pelo FMLN, tem a bandeira de consolidar a democracia e levar em conta os interesses e as opiniões das comunidades organizadas.

Com este propósito, o governo realizou na região norte do País os *Encontros Cidadãos de Planificação Estratégica* que chegaram a sistematizar 6.000 demandas, criando uma forte dificuldade para articular a oferta governamental com as demandas feitas pelos cidadãos. Paralelamente a isto, pela proximidade e amizade entre o Presidente Funes com o Presidente Lula, Funes foi convidado ao lançamento da segunda etapa do PTC em Salvador (BA) em março de 2009. Nesse momento, Lula ofereceu apoio para implantar um Programa similar em El Salvador, mas foi só em dezembro de 2010 e depois do baixo resultado das consultas aos cidadãos nos referidos encontros que foi assinado um Projeto de Cooperação Bilateral com apoio da Agencia Brasileira de Cooperação –ABC, tendo como contrapartes o –MDA/Brasil e a Secretaria Técnica da Presidência (STP) da

República de El Salvador. O Projeto BRA 04/044-S335, denominado *Transferência de Modelo de Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial*, tinha como objetivo “Promover o desenvolvimento social e econômico de territórios por meio da transferência de metodologia e instrumentos do Programa Territórios da Cidadania do Brasil, ajustado à realidade de El Salvador” (ABC, 2014).

O acordo iniciou com a visita ao Brasil por parte de uma delegação de funcionários do alto escalão do governo de Funes para conhecer o PTC. Posteriormente, houve intercâmbios e uma assessoria técnica, por dois anos, por parte de uma funcionária do MDA que fazia parte da equipe da Secretaria Técnica e aos técnicos locais que estavam encarregados de motivar a conformação dos conselhos territoriais. Também foram promovidos intercâmbios com outros técnicos brasileiros e com representantes da *Rede de Colegiados do Brasil*.

Como respaldo a esta ação de cooperação e, na perspectiva de que a mesma oferecesse como resultado a implementação de um programa similar ao PTC, o Presidente Funes assinou o Decreto Executivo nº 135/2011, por meio do qual criou o Programa *Territorios de Progreso-PTP*. Os territórios selecionados seguiram critérios próximos aos estabelecidos no PTC. O Território de Progreso corresponde a um conjunto de municípios que compartilham características ambientais e econômicas, há identidade, coesão social e cultural, há concentração de pessoas em situação de pobreza e, além disto, com potencial econômico para o desenvolvimento (STP, 2013).

Inicialmente as ações de cooperação concentraram-se na implementação do programa na *Bahia de Jiquilisco*, cujo lançamento em 2011 contou com a presença dos Presidentes Lula da Silva e Funes. Conforme uma das pessoas entrevistadas, a participação de Lula gerou muita confiança na execução do Programa.

A transferência do modelo de gestão foi realizada seguindo a mesma estrutura do PTC. Desta forma constituíram-se os conselhos territoriais, que corresponderiam aos colegiados territoriais brasileiros, integrados por delegados do poder público e da sociedade civil e homens e mulheres numa proporção de 50%. A STP foi a responsável por coordenar o programa semelhante à Casa Civil no Brasil, e dela dependiam o Gabinete Econômico e Social ampliado (Secretaria executiva do PTP) e o núcleo coordenador (Secretaria Técnica do PTP) com funcionários dos ministérios responsáveis por acompanhar as demandas. Os conselhos territoriais também foram divididos em câmaras técnicas e responsáveis pela formulação do documento com a demanda estratégica do

território. Por parte da oferta governamental, ainda se elaborou uma matriz de ações divulgada aos conselhos territoriais.

Entre os aspectos que são próprios do Programa *Territórios de Progreso* estão: a elaboração do pacto territorial, assinado pelo presidente em demonstração ao seu compromisso em atender as demandas consignadas no plano territorial; e os *círculos do progreso*, ação a maneira de alianças estratégicas entre os setores produtivos e as comunidades organizadas. Em entrevista com quatro atores territoriais que participaram do Conselho no território *Bahía de Jiquilisco*, foi possível evidenciar a participação e, em particular, a vinculação ativa das mulheres como pontos fundamentais e inovações na gestão pública. Seus testemunhos também salientam a oportunidade de fazer controle social da matriz de ações e o atendimento a demandas históricas dos territórios (a exemplo da compra de uma embarcação ambulância ou a construção do hospital regional especializado em doenças renais). Na fala deles: “*o governo veio até nós*”.

Contrário ao que aconteceu no Brasil, o Programa em El Salvador se estruturou a partir da Presidência da República, o que lhe outorgou um caráter menos setorial. Em 2013, o programa atendeu 29 territórios, abrangendo 204 municípios de um total de 262 presentes no país. Contudo, em 2014 em virtude da troca de governo, o Programa foi suspenso. Apesar de ser da mesma corrente política, o novo governo decidiu implantar outro tipo de ações para o planejamento regional, fazendo um importante ajuste institucional e criando outros espaços de participação. Atores do governo nacional e especialistas de organizacionais não governamentais entrevistados atribuem a não continuidade do PTP a dois aspectos principais. O primeiro seria a baixa apropriação por parte das mesmas comunidades do Programa devido à forma “pesada” e centralizada de leva-lo até os territórios, com regras e procedimentos rígidos e definidos desde o centro. Um dos entrevistados afirmou: “copiou-se a forma, sem compreender a dinâmica, e continua-se pensando com lógicas administrativas, para espaços dinâmicos”. O segundo tem a ver com a disputa entre tendências ao interior do mesmo FMLN. Os seguidores do Presidente Funes poderiam valorizar os conselhos como uma possível plataforma eleitoral e a outra buscava evitar que isto acontecesse.

Deste modo, a modalidade de disseminação dominante no caso do El Salvador corresponde a uma transferência bilateral de políticas públicas, onde o modelo brasileiro foi copiado e implementado sob outro nome. Um ator (brasileira técnica da SDT-MDA), em particular, foi fundamental para a disseminação de ideais, normas e procedimentos do PTC em El Salvador. Contudo, nesse percurso, a essência mesma da perspectiva territorial



perdeu-se e a instrumentalização do processo levou a que a alternativa a velhos modelos para o desenvolvimento não se concretize. Embora a prática territorial esteja distante de seu discurso, há uma forte inserção da retórica territorial, que não só chega ao país sendo veiculada pela cooperação com o Brasil, mas pelas relações dos movimentos sociais com outras organizações, como a *Estratégia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial* ECADERT ou a *Rede de dialogo regional rural de Centro América*.

A pesar do Programa *Territórios do Progresso* não ter tido continuidade, os representantes das comunidades e gestores públicos entrevistados ressaltam a importância dos conselhos territoriais para canalizar as demandas da população. Fazer parte destas instancias deixou um aprendizado sobre a participação como prática para discutir e priorizar projetos para suas localidades.

### ***Argentina***

Existem diferentes narrativas sobre a origem das ideias de DTR na Argentina. Para o INTA, suas ações são “naturalmente” territorializadas em virtude de sua trajetória e sua estrutura organizacional. O INTA é o órgão nacional de pesquisa agropecuária e de apoio ao desenvolvimento rural que manteve sempre uma ampla capilaridade no meio rural e ações descentralizadas (portanto, na visão dos gestores, ações territorializadas), tendo criado centros de pesquisa especializados para a agricultura familiar (os SIPAF). Deste modo sua narrativa é essencialmente metodológica e a-teórica.

Ainda que reconheça o papel central do INTA por sua inserção territorial, a Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (SDReAF) do ex Ministério de Agricultura MinAgri atribuem a origem do DT a um importante estudo nacional financiado pelo BID e conduzido pelo RIMISP. Neste estudo foram contratados especialistas (INTA e universidades) para realizar e escrever um diagnóstico e uma proposta de plano de desenvolvimento territorial (Schjetman e Barski, 2008). A referência teórica era o artigo de Schjetman e Berdegú (2004).

Os representantes da REAF na Argentina no período apresentam interpretação similar à SDReAF, mas eles reconhecem a influência do Brasil na construção dos instrumentos de apoio à agricultura familiar (a exemplo das feiras livres de produtores, e das políticas de extensão rural e de SAN). Neste sentido, é importante destacar que, desde 1990, há intercâmbios entre o Programa 09 de pesquisa sobre agricultura familiar da Embrapa e o INTA com os programas “Cambio Rural” e “Minifundios”.

Para os geógrafos da Universidade de Buenos Aires, a origem do DT foi historicamente

influenciada por geógrafos e pesquisadores brasileiros, como Milton Santos ou M. C. de Andrade. Também destacam as influências do RIMISP, do Programa Leader, do BID e do IICA. Em universidades mais rurais e mais próximas aos movimentos sociais, as referências são universitários brasileiros engajados ao lado do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o próprio MST, ou ainda pesquisadores dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ).

Em relação ao início das políticas territoriais, destaca-se que os diagnósticos institucionais posteriores a crise socioeconômica de 2001 tornaram-se insumos para desenvolver ações orientadas a coordenar e articular as capacidades intra e interinstitucionais para gerar um enfoque de desenvolvimento territorial rural com inclusão. Contando com o apoio do FIDA, do BID, do RIMISP e da FAO, a SDRéAF começou a implementar o Programa de Desenvolvimento Rural Inclusivo (PRODERI). Por sua vez, o INTA criou o Plano Estratégico Institucional 2005-2015, que introduziu grandes mudanças na estrutura de tomada de decisões para redirecionar capacidades institucionais para a “inovação com inclusão social” (PEI, 2004). Neste cenário, o Programa Federal de Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável (PROFEDER) criado em 2003 é emblemático, pois seus objetivos eram construir agendas políticas que alinhassem as capacidades institucionais dos diferentes programas e projetos do INTA em torno de uma abordagem integrada do desenvolvimento rural, atendendo às dinâmicas territoriais e às necessidades dos grupos rurais vulneráveis. Este programa atuaria como nexos entre a SDRéAF e as Subsecretarias Provinciais da agricultura familiar.

Deste modo, as ações implantadas na Argentina não são muito similares nem do modelo europeu do programa LEADER, nem com as referências dos modelos Chile e Colômbia (disseminadas pelo RIMISP e a FAO), nem com o modelo brasileiro difundido pelo IICA. A principal diferença no caso argentino é que não houve, exceto o orçamento de pesquisa e extensão do INTA, fundos nacionais direcionados aos programas para financiar equipamentos ou infraestruturas. Os programas funcionaram principalmente a nível regional com fundos da cooperação internacional (BM, BID, FIDA). Outra singularidade argentina vem do processo de “naturalização” da sua territorialização pelo INTA em base a sua institucionalidade territorial descentralizada que levou a não procurar ou mobilizar outras referências teóricas (desconcentração do Estado, clusters, Sistemas Agro-alimentares localizados-SIAL) ou metodológicas (dispositivos de participação, conselhos ou foros, planos territoriais) disponíveis no país. Da mesma forma, a participação é

“naturalizada” por meio da institucionalidade do INTA, órgão que conta com conselhos e orientação consultiva com representação de outros setores da sociedade e dos produtores (estes últimos poucos e minoritários).

Deste modo, os principais vetores de difusão foram as instituições internacionais, com maior força de BID, BIRD e FIDA e em menor grau FAO e IICA, e conceitualmente do RIMISP. Os intelectuais nacionais influenciaram indiretamente a política de DT como consultores, mas sem levar a uma proposta original para o desenvolvimento rural. Assim, os conteúdos transferidos são essencialmente operacionais, metodológicos e inspirados no desenvolvimento local ou da inovação tecnológica, às vezes mais tecnológica ou comercial que institucional. A influência do Brasil não constitui a principal referência em política DT e, ao mesmo tempo, é negada pelo nacionalismo da maioria dos atores envolvidos no processo. Da mesma forma, a visão de auto-referenciamento do INTA por ser historicamente e naturalmente territorializado continua sendo uma base do discurso e parece gravada na instituição.

## **Conclusão**

A modalidade de disseminação dominante no caso do El Salvador corresponde a uma transferência bilateral de políticas públicas, onde o modelo brasileiro foi copiado e implementado sob outro nome. Um ator (brasileira técnica da SDT-MDA), em particular, foi fundamental para a disseminação de ideais, normas e procedimentos do PTC em El Salvador. Contudo, nesse percurso, a essência mesma da perspectiva territorial perdeu-se e a instrumentalização do processo levou a que a alternativa a velhos modelos para o desenvolvimento não se concretiza-se. Embora a prática territorial esteja distante de seu discurso, há uma forte inserção da retórica territorial, que não só chega ao país sendo veiculada pela cooperação com o Brasil, mas pelas relações dos movimentos sociais com outras organizações, como a *Estratégia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial* ECADERT ou a *Rede de dialogo regional rural de Centro América*.

Para o caso Argentino foi possível verificar a hipótese da imbricação (mas que hibridação) de, pelo menos, três modalidades de difusão da política DT: circulação de ideias e normas, *policy tranfer* parcial desde o Chile e regionalização pela base. No caso da circulação de normas, esta ocorreu por meio do RIMISP, das universidades e da cooperação internacional e européia. A transferência do modelo Chile o Colômbia via BID e RIMISP foi mais importante do que a do modelo europeu LEADER do IICA. Houve um processo

determinante da integração regional pela base via REAF e Movimentos sociais do MERCOSUL (Coprofam, Via campesina, etc).

Além destas constatações, é possível identificar nos dois casos o caráter normativo que a abordagem territorial ganha na implementação no Brasil, como na transferência para El Salvador e a difusão para Argentina. Subordina-se o valor analítico que esta perspectiva tem. Com a retorica territorial apropria-se a noção de território como um entreamado de relações sociais, políticas e econômicas, cuja conformação é resultado das práticas e representações dos agentes, mas a instrumentalização termina homogeneizando os territórios e promovendo uma intervenção que naturaliza os conflitos e as relações de poder inerentes a estes espaços de comunicação e negociação.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. Ruralidade e desenvolvimento territorial. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, n15, p.A3, mar, 2001. Disponível em: <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/abramovay/gzm014rurterr.doc>. Acesso: jun 2005.
- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento rural territorial e capital social. In: Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais. SABOURIN, E ; TEIXERA, O. (eds). Brasília: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT. 2002, p. 113-128.
- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A ; ALMEIDA FILHO, N. (orgs.). Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. Campinas: Alínea, 2007.
- BERDEGUÉ J. et al. Desarrollo Territorial rural em América Latina: determinantes y opciones de política. In: BERDEGUÉ, J. e MODREGO, B. (editores). De Yucatán a Chiloé, dinámicas territoriales en América Latina. Buenos Aires: Teseo, 2012.
- BERDEGUÉ J.; ESCOBAL, J. e BEBBINGTON, A. Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions and Coalitions. *World Development*, Vol 73, pp 129-137, 2015.
- BONNAL, P; MALUF, R. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. *Política & Sociedade: Dossiê Desenvolvimento Territorial Sustentável*, UFSC, v 8, n 14, p 211 -250, abril de 2009.
- DABÉNE, O. The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- DELGADO, N.; LEITE, S. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011. p. 89-130. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 14).
- DELGADO, N. et al. Concepções de Ruralidade e Políticas Públicas na América Latina e na Europa: análise comparativa de países selecionados. In: MIRANDA, C. e SILVA,

H. (orgs). *Concepções de ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília: IICA, 2013.

Evans, M. *Policy transfer in critical perspective*, Policy Studies 30 : 243-68, 2009.

FAVARETO, A. Paradigmas de desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Igu: FAPESP, 2007.

FAVARETO, A. Um contraponto à tese de “argentinização” do desenvolvimento rural no Brasil. In: BUAINAIN, A et al. (org). *O Mundo Rural no Brasil do Século XXI: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014.

MONCAYO, E. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET), 2005.

PASQUIER R., 2002 *L’européanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne* », in J. Fontaine, P. Hassenteufel, *To change or not to change ? Le changement de l’action publique à l’épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes,

RISSE- KAPPEN, T. Bringing transnational relations back in. *Non-state actors, domestic structures and international institutions*, Cambridge University Press, 1995.

ROSENAU, J.N. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, 1997.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. As especificidades do caso brasileiro. In: SABOURIN, E.; TEIXERA, O. (eds). *Planejamento e desenvolvimento dos Territórios Rurais*. Brasil: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT, 2002, p. 21-37.

SECRETARIA TÉCNICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO EL SALVADOR. *Territorios de Progreso : Una práctica de articulación institucional con participación ciudadana*. Gobierno de El Salvador : San Salvador, 2013.

SHEJTMAN A ; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales, nº 1. Rimisp, marzo de 2004. Disponível em:

[<http://www.rimisp.cl/documentos/desarrolloterritorial.pdf>]. Acesso: nov. 2004.

SHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*. Porto Alegre, n. 11, p. 88-125, 2004. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222004000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222004000100006&lng=en&nrm=iso). Acesso: dez. 2006

SHNEIDER, S. e TARTARUGA, I. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes*, Revista de Ciências Sociais, Universidade Federal Campina Grande. Campina Grande, vol. 23, n.01-02, p. 99-117, 2004. Disponível em:

[[http://www.ufcg.edu.br/~cedrus/downloads/schneider/territorio\\_e\\_abordagem.pdf](http://www.ufcg.edu.br/~cedrus/downloads/schneider/territorio_e_abordagem.pdf)]. Acesso: nov.2006.

VEIGA, J. E, da. A Face Territorial do Desenvolvimento. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. Campo Grande, vol. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002 . Disponível em:

[[http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/ArtigosCientificos/%5B20%5Dface\\_territorial.htm#\\_ftn25](http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/ArtigosCientificos/%5B20%5Dface_territorial.htm#_ftn25)]. Acesso: mar. 2006.

